

Bijlage bij statenvoorstel inzake Verordening ruimte Noord-Brabant, fase 1, Gedeputeerde Staten 9 maart 2010

Onderbouwing van de begrenzing van het bestaand stedelijk gebied

1. Bestaand bebouwd gebied in het ontwerp-Besluit algemene regels ruimtelijke ordening

Volgens de Toelichting bij het ontwerp-Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (in de praktijk afgekort als AMvB Ruimte, gepubliceerd in Staatscourant 17 juni 2009, nr. 109) hebben de provincies in dat besluit een hoofdrol bij het uitwerken en handhaven van het generieke bundelingsbeleid. Bundeling van verstedelijking en economische activiteit vereist volgens de toelichting beleid waarin een optimale benutting van het bestaande bebouwde gebied en de mogelijkheden voor nieuwe bebouwing daarbuiten in onderlinge samenhang worden gepland.

Om duidelijk te kunnen bepalen waar de bundelingsregels gelden dienen volgens de AMvB Ruimte provincies bij of krachtens verordening de grens van het bestaand bebouwd gebied voor een periode van maximaal vier jaar, vast te stellen. Om uniformiteit in deze begrenzing te bewerkstelligen zal hiertoe samen met IPO en VNG een handreiking worden opgesteld. Een eenduidige begrenzing van het bestaand bebouwd gebied is essentieel voor de effectiviteit van het bundelingsbeleid. Hoe beter namelijk deze begrenzing samenvalt met de feitelijke buitengrenzen van de aanwezige bebouwing, des te doeltreffender kan gestuurd worden op de bundeling van nieuwe bebouwing.

2. Bestaand stedelijk gebied in de Verordening ruimte Noord-Brabant

De Verordening ruimte regelt de aanwijzing van bestaand stedelijk gebied door middel van een geometrische plaatsbepaling en verbeelding op kaart. Wat onder 'bestaand stedelijk gebied' wordt verstaan is omschreven in de bijzondere begripsbepalingen (art.2.1, onder a): een aangewezen gebied dat het bestaande ruimtebeslag van een kern bevat ten behoeve van een samenhangende ruimtelijke structuur van stedelijke functies. Hieronder worden begrepen stedelijke functies zoals wonen, industriële, logistieke, ambachtelijke en dienstverlenende bedrijven, groothandel, detailhandel, horeca, maatschappelijke voorzieningen, leisurevoorzieningen, stedelijke groenvoorzieningen en stedelijke infrastructuur. In de toelichting bij de begripsomschrijving is erop gewezen dat gekozen is voor een zodanig formulering dat alle op het moment van aanwijzing bestaande stedelijke voorzieningen – bebouwd of onbebouwd – daaronder vallen, uiteraard inclusief de in het planologische besluitproces al aanvaarde voorzieningen. Het aldus omschreven bestaand stedelijk gebied – ook in gebruik in de uitwerkingsplannen voor de stedelijke en landelijke regio's - komt daarmee naar bedoeling geheel overeen met het begrip bestaand bebouwd gebied uit de AMvB Ruimte.

Bij het opstellen van de verbeeldingslagen voor het bestaand stedelijk gebied zijn de kaarten van de uitwerkingsplannen voor de stedelijke en landelijke regio's als uitgangspunt genomen, doch meer dan voorheen is gestreefd naar eenduidigheid in het kaartbeeld. De wijzigingen in het stedelijk gebied ten opzichte van de uitwerkingsplannen leiden dan ook niet noodzakelijkerwijs tot een beleidsmatig andere benadering van de locaties in kwestie. Veelal voorzien de uitwerkingsplannen ook al in een terughoudend beleid op locaties die op de kaart van de verordening niet meer als stedelijk gebied aangewezen zijn.

3. Uitgangspunten voor bepaling van bestaand stedelijk gebied

- a) De vraag of er sprake is van bestaand stedelijk gebied, wordt bepaald aan de hand van het meest recente bestemmingsplan waarover Gedeputeerde Staten zich (in-)direct hebben uitgesproken. Dit kan zijn:

- onder de werking van de WRO: een goedgekeurde bestemming
- onder de werking van de Wro: een bestemming die geen aanleiding was om een zienswijze in te dienen,

dit naar de stand van (uiteindelijke) peildatum per 1 november 2009.

- b) Voor aanwijzing tot bestaand stedelijk gebied komen in ieder geval die kernen in aanmerking die stonden op de lijst zoals deze gehanteerd werd bij de vrijstellingsregeling op basis van artikel 19, tweede lid, WRO. Kleine zelfstandige kernen die niet in de genoemde lijst voorkomen zijn ook opgenomen als bestaand stedelijk gebied indien deze onverkort onder het normale bundelingsbeleid voor het stedelijke gebied kunnen vallen.
- c) Buiten de aangewezen kernen als hiervoor bedoeld worden in beginsel geen aanduidingen “bestaand stedelijk gebied” op de kaart opgenomen, indien daar niet het normale bundelingsbeleid van toepassing dient te zijn. Dit geldt voor verschillende vormen van concentraties van bebouwing die in het buitengebied liggen, zoals zeer kleine kernen, voormalige militaire complexen, zorginstellingen e.d. Dit betekent niet dat elke vorm van stedelijke ontwikkeling op deze locaties zonder meer zou zijn uitgesloten, maar slechts dat hier het normale bundelingsbeleid zoals opgenomen in hoofdstuk 2 van de Verordening ruimte, fase 1 niet van toepassing is. Welke regels hieromtrent in de verordening opgenomen zullen worden, komt aan de orde in fase 2 van de Verordening ruimte en vloeit voort uit de opstelling van een nieuwe provinciale structuurvisie.
- d) Een bijzondere positie neemt een aantal omvangrijke (middel)zware bedrijventerreinen in die niet aangesloten liggen aan een gemeentelijke kern, zoals Hazeldonk. Deze gebieden dienen onder de regels van artikel 2.1.7 en verder te vallen. Daarom zijn deze ook opgenomen als bestaand stedelijk gebied. Dit geldt niet voor een locatie met één of enkele wat grotere bedrijven in het buitengebied waar voor uitbreiding en intensivering van bebouwing een nadere afweging nodig is.
- e) Bij bestemmingen die zowel in het buitengebied als in het stedelijk gebied voor kunnen komen, is voor zover van belang ook de tekst van het desbetreffende uitwerkingsplan betrokken: de plankaart kan stedelijk gebied aangeven, maar uit de tekst van het uitwerkingsplan kan blijken dat er toch een ander, terughoudender beleid geldt c.q. dat er specifieke voorwaarden zijn opgenomen. De vraag of de gronden in aanmerking komen voor het normale bundelingsbeleid, is de leidende gedachte bij het toedelen aan “bestaand stedelijk gebied”.
- f) Voorgaand uitgangspunt geldt ook voor sportvelden e.d. Hoewel het hier om stedelijke voorzieningen gaat hebben zij meestal een relatief onbebouwd karakter en kan er sprake zijn van een vrij extensief gebruik. Het is afhankelijk van de ligging of hier zonder meer stedelijke intensivering plaats kan vinden. De aard van een sportpark, de ligging ten opzichte van het stedelijk gebied, een eventuele functie in het kader van landschappelijke openheid of overgangszone leidt op basis van maatwerk tot toedeling aan het bestaand stedelijk gebied of niet.
- g) Een deel van de uitwerkingsplannen kent de aanduiding “stedelijk groene drager”. Dit zijn meestal grotere groene, soms vrij open ruimtes in de stad of juist aan de rand waar het toevoegen van nieuwe bebouwing in beperkte mate en onder zorgvuldige inpassing en afweging mogelijk was. In het laatste geval vaak als overgangszone naar het buitengebied of als bufferzone tussen twee kernen. Deze aanduiding “stedelijk groene drager” komt niet terug in de Verordening ruimte. De gebieden in de uitwerkingsplannen met de aanduiding “stedelijk groene drager” en omringd door stedelijke bebouwing behoren nu in beginsel tot het bestaand stedelijk gebied, tenzij er sprake is van gronden aangewezen tot ecologische hoofdstructuur. Hiermee is niet gezegd dat

het behoud van grote groene ruimten in stedelijk gebied niet belangrijk is, maar dat de gemeente vrij is om hiervoor keuzes te maken ten aanzien van intensivering.

- h) Gronden die in de uitwerkingsplannen zijn aangewezen als stedelijke groene drager en gelegen zijn aan de rand van het bebouwd gebied of doorlopend in het buitengebied worden aangewezen als stedelijk gebied voor zover deze het karakter en bestemming hebben van stedelijk groen : park, plantsoen, e.d. Is er sprake is van een agrarische bestemming, bos, natuur, verspreide houtopstanden, dan is het uitgangspunt dat deze gronden in de Verordening ruimte niet aangewezen worden tot bestaand stedelijk gebied. In voorkomende gevallen worden gebieden waarbij de stedelijk groene drager de functie heeft van overgangszone naar het buitengebied of bufferzone tussen kernen, aangewezen als gebied Integratie stad-land. Op grond van een eventueel te verlenen ontheffing laat dit maatwerk voor stedelijke ontwikkeling toe met inachtneming van de landschappelijke functies van het gebied.
- i) Op een aantal plaatsen is er sprake van ecologische hoofdstructuur die (deels) binnen de bebouwde kom ligt. In die gevallen worden de gronden niet aangewezen tot bestaand stedelijk gebied, maar enkel als onderdeel van de ecologische hoofdstructuur.
- j) Aan de rand van een kern komt het voor dat zich aan de ‘buitenzijde’ een (vaak agrarisch) bouwblok bevindt dat aanzienlijk dieper het achtergelegen buitengebied insteekt dan de bebouwing aan weerszijden. Vanuit een oogpunt van ruimtelijke kwaliteit is intensivering en/of uitbreiding van bebouwing ten behoeve van stedelijk ruimtebeslag op dergelijke in het buitengebied indringende locaties vaak onwenselijk. Het is dan ook niet de bedoeling dat stedelijke ontwikkeling op dergelijke gronden op basis van de SER ladder de voorkeur krijgt vóór bijvoorbeeld het benutten van tot zoekgebied voor stedelijke ontwikkeling aangewezen gebieden. In dat geval wordt de grens van bestaand stedelijk gebied dwars over het bouwblok getrokken, in lijn met de diepte van de naastgelegen bestemmingen.
- k) Ook komt het voor dat in een bestemmingsplan aan de rand van het stedelijke gebied zeer ruime percelen aangewezen zijn voor woondoeleinden. Omdat de inzet echter het begrenzen van het voor het bundelingsbeleid in aanmerking komend gebied is, komen dergelijke omvangrijke percelen niet in hun geheel voor toevoeging aan het bestaand stedelijk gebied in aanmerking.
- l) Andersom geldt ook dat wanneer er sprake is van enkele kleine schapen- of paardenweides tussen de bestaande bebouwing, de grens ter plekke niet terug hoeft te springen naar de zijkant van de weg wanneer deze een maat hebben van slechts een of twee kavelbreedtes. Dit is anders als er sprake is van een brede onbebouwde zone of als het aantal tussenliggende onbebouwde percelen ten opzichte van de aanwezige bebouwing hoog is. Dan is er aan die wegzijde sprake van kernrandzone en niet van bestaand stedelijk gebied. De grens van het stedelijk gebied volgt daar dan de weg.